

U 13/2019 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin oikeuksien harjoittamisesta kansainvälisten kauppasääntöjen soveltamista ja täytäntöönpanoa varten annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 654/2014 muuttamisesta (*kansainvälisten kauppasääntöjen täytäntöönpanoasetuksen muuttaminen*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 12 päivänä joulukuuta 2019 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin oikeuksien harjoittamisesta kansainvälisten kauppasääntöjen soveltamista ja täytäntöönpanoa varten annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 654/2014 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 30 päivänä tammikuuta 2020

Kehitysyhteistyö- ja ulkomaankauppaministeri Ville Skinnari

Kaupallinen neuvos Heli Honkapää

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI UNIONIN OIKEUKSIEN HARJOITTAMISESTA KANSAINVÄLISTEN KAUPPASÄÄNTÖJEN SOVELTAMISTA JA TÄYTÄNTÖÖNPANOA VARTEN ANNETUN EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEN (EU) N:O 654/2014 MUUTTAMISESTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Euroopan komissio antoi 12. joulukuuta 2019 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin oikeuksien harjoittamisesta kansainvälisten kauppasääntöjen soveltamista ja täytäntöönpanoa varten annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 654/2014 muuttamisesta (COM(2019) 623 final). Komission tarkoituksena on asetuksen nykyistä soveltamisalaa laajentamalla turvata unionin taloudelliset intressit tilanteessa, jossa kolmannet maat estävät kauppariidan ratkaisemisen. Muutostarpeen taustalla on ennen kaikkea Maailman kauppajärjestön (WTO) riitojenratkaisujärjestelmän kriisi, jota ei voimassa olevaa asetusta käsiteltäessä osattu ennakoita. Asetusehdotus on kansainvälisiin kauppasopimuksiin perustuvien unionin oikeuksien täytäntöönpanoa koskevan tavoitteen samoin kuin komission poliittisten suuntaviivojen (2019-2024) mukainen.

WTO:n riitojenratkaisujärjestelmä, joka on kaksipuolinen, luonteeltaan sitova ja riippumaton, on edistänyt WTO:n sääntöjen noudattamista sekä monenvälisen kauppajärjestelmän ennustettavuutta 25 vuoden ajan. Riitapaneelien antamat päätökset on voitu viedä pysyvän, seitsemästä jäsenestä koostuvan valituselimen ratkaistavaksi. Valitusaste on perinteisesti ollut korkea, keskimäärin 70 prosentin luokkaa. Paneelien ja valituselimen päätökset on pääsääntöisesti pantu täytäntöön hyvin. Mikäli riidan hävinnyt osapuoli ei kuitenkaan ole korjannut syrjiviä toimiaan, järjestelmä on tarjonnut mahdollisuuden vastatoimiin esimerkiksi tullikorotusten muodossa.

Valituselin menetti toimintakykynsä 11. joulukuuta 2019, kun sen jäsenmäärä laski jäljellä olevien jäsenten toimikausien päätyttyä yhteen ja samalla alle toimivaltaisen kolmen jäsenen minimin. Taustalla oli Yhdysvaltain tyytymättömyys valituselimen toimintaa kohtaan, minkä seurauksena se on estänyt avointen jäsenpaikkojen täyttämisen vuodesta 2017 lähtien. Yhdysvaltain kritiikki kohdistuu niin valituselimen menettelyihin (esimerkkinä ratkaisujen enimmäismääräaikaisten ylittyminen) kuin ratkaisujen sisältöön.

WTO:n yleisneuvoston alaisuudessa käytiin valituselimen uudistamiseen tähtäviä konsultaatioita koko viime vuoden ajan. Useat WTO-jäsenet, EU mukaan lukien, tekivät konkreettisia ehdotuksia Yhdysvaltain huoliin vastaamiseksi. Konsultaatioprosessia johtaneen Uuden-Seelannin suurlähettiläs David Walkerin laatimaa yleisneuvoston päätösehdotusta käsiteltiin loka- ja joulukuussa 2019. Päätösehdotus ei kuitenkaan ollut Yhdysvaltain hyväksyttävissä. Maa ei konsultaatioprosessin aikana tehnyt itse konkreettisia ehdotuksia, vaan peräänkuulutti periaatekeskustelua siitä, miksi valituselimen on sallittu toimia sääntöjensä vastaisesti. Suurlähettiläs Walkerin ehdotukseen perustuvia keskusteluja jatketaan tällä hetkellä WTO:n pääjohtaja Azevedon johdolla.

EU on ottanut WTO:n riitojenratkaisujärjestelmän uudistamistyössä johtoroolin ja antanut täyden tukensa suurlähettiläs Walkerin työlle monenvälisen ratkaisun löytämiseksi. Kuitenkin jo kesällä 2019 alkoi näyttää siltä, ettei pyrkimyksissä valituselimen säilyttämiseksi onnistuta, ja EU:ssa alettiin laatia varasuunnitelmaa kauppariitojen ratkaisemiseksi. WTO:n riitojenratkaisusopimuk-

sen 25 artiklaan (välimesmenettely) perustuvan EU:n väliaikaisratkaisun tarkoituksena on säilyttää kaksipuolainen ja sitova riitojenratkaisujärjestelmä valituselimen nykyisiä menettelysääntöjä ja henkilöstöresursseja mahdollisimman pitkälle hyödyntäen. Järjestely olisi käytössä siihen asti, kunnes valituselin on jälleen toimintakykyinen.

Kahdensivulinen välimesmenettelyä koskeva sopimus Kanadan kanssa solmittiin 25. heinäkuuta 2019 ja Norjan kanssa 21. lokakuuta 2019. Sitten EU on laatinut ehdotuksen myös useanvälisen välimesmenettelyn pääelementeistä, joka on saanut useilta WTO-jäseniltä myönteisen vastaanoton. Useanvälisen järjestelyn toteutuessa aiemmin solmitut kahdensivuliset sopimukset kumoutuisivat.

Eurooppa-neuvosto käsitteli WTO:n riitojenratkaisujärjestelmän tilannetta viimeksi 12. joulukuuta 2019. Eurooppa-neuvoston päätelmissä tuettiin komission pyrkimyksiä ottaa käyttöön väliaikaisia järjestelyjä pyrkien samalla aktiivisesti pysyvään ratkaisuun. Myös Euroopan parlamentti on 28. marraskuuta 2019 antamassaan päätöslauselmassa ilmaissut huolensa nykytilanteen vaikutuksista monenväliselle kauppajärjestelmälle ja tukenut aloitteita väliaikaisjärjestelyjen tekemiseksi.

Paneelipäätöksistä tehtävien valitusten käsittely välimesmenettelyssä, olipa kyse kahdensivulisestä tai useanvälisestä järjestelystä, ei ole automaatio, vaan edellyttää erillistä sopimista. Joulukuun Eurooppa-neuvosto kehottikin Euroopan parlamenttia ja neuvostoa tarkastelemaan lisäksi komission (tässä U-kirjelmässä tarkoitettua) asetusehdotusta EU:n nykyisen lainsäädännön mukauttamiseksi uuteen tilanteeseen.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Valituselin ei tällä hetkellä pysty ottamaan uusia valitusasioita käsittelyyn. Paneeleita voidaan yhä perustaa, mutta niiden ratkaisut jäävät ”tyhjiöön”, jos riidan hävinnyt osapuoli käyttää valituselimen halvaantumisesta huolimatta valitusoikeuttaan eikä välimesmenettelyä valituksen käsittelemiseksi kyseisen maan kanssa ole sovittu. Tällöin kauppariitaan ei saada sitovaa ratkaisua ja unionin oikeuksien täytäntöönpano, mahdollinen vastatoimioikeus mukaan lukien, jää toteutumatta.

Vastaavasti muiden kansainvälisten kauppasopimusten, etenkin vanhempien alueellisten tai kahdensivulisten sopimusten nojalla, saattaa syntyä tilanteita, joissa toinen osapuoli kieltäytyy yhteistyöstä riidan ratkaisemiseksi. Kolmas maa voi esimerkiksi olla nimittämättä panelistia, jolloin riidan käsittelyssä ei päästä eteenpäin.

Komissio esittää tarkkaan rajattuja muutoksia nykyisen lainsäädännön puutteiden korjaamiseksi. Ehdotuksella täydennettäisiin asetuksen soveltamisalaa (3 artikla) siten, että unionilla on mahdollisuus toteuttaa kauppapoliittisia toimenpiteitä myös tilanteissa, joissa WTO:n riitojenratkaisusopimukseen taikka alueelliseen tai kahdensivuliseen kauppasopimukseen perustuvan kauppariidan ratkaisu on estetty.

WTO:n riitojenratkaisusopimukseen perustuvien riitojen osalta edellytettäisiin, että paneeli on hyväksynyt EU:n vaatimukset kokonaan tai osittain eikä vastapuoli ole suostunut välimesmenettelyä koskevaan väliaikaisjärjestelyyn. Alueellisten tai kahdensivulisten kauppasopimusten osalta ehtona olisi, että kolmas maa on kieltäytynyt riidan ratkaisemiseen tarvittavista menettelyistä.

Asetukseen lisättäisiin myös nimenomainen säännös siitä, että unionin vastatoimien on edellä kuvatuissa tilanteissa vastattava niitä mitätöiviä tai heikentäviä vaikutuksia, joita kolmannen

maan toimenpiteet aiheuttavat (4 artikla). Tarkoituksena on korostaa yleisen kansainvälisen julkisoikeuden vaatimusta, jonka mukaan vastatoimien on oltava oikeassa suhteessa siihen rikkomiseen nähden, johon niillä vastataan.

Lisäksi asetuksen uudelleentarkastelua koskevaa säännöstä (10 artikla) muutettaisiin siten, että komissiolla on velvoite tarkastella uudelleen asetuksen soveltamisalaa, myös nyt ehdotetun muutoksen osalta, viimeistään viiden vuoden jälkeen.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) kauppapoliittikkaa koskevaan 207 artiklaan, jonka mukaan ehdotusta käsitellään tavallista lainsäätämistä järjestystä noudattaen. Asetus olisi voimaan tullessaan sellaisenaan EU:n jäsenvaltioita sitova. Valtioneuvosto pitää ehdotettua oikeusperustaa oikeana ja katsoo, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Komission vaikutusarviointi

Komissio on antanut asetusehdotuksensa poikkeuksellisesti ilman vaikutusarviointia, koska haluaa vastata muuttuneeseen tilanteeseen nopeasti ja katsoo, ettei ehdotuksella ole välittömiä taloudellisia, yhteiskunnallisia tai ympäristöön liittyviä vaikutuksia.

Komissiota sitoo jo nykyisin velvoite kerätä sidosryhmien näkökantoja unionin taloudellisista eduista ennen kauppapoliittisten toimien asettamista (julkinen konsultaatio). Sen tulee lisäksi noudattaa voimassa olevassa asetuksessa kuvattua komiteamenettelyä kussakin yksittäisessä soveltamistapauksessa. Voimassa olevan asetuksen mukaisesti komissiota avustaa jäsenvaltioista koostuva kaupanestekomitea ja täytäntöönpanosäädökset hyväksytään neuvoston komitologia-asetuksessa (EU) 182/2011 säädettyä tarkastelumenettelyä noudattaen.

Asetusehdotukseen liittyy uudelleentarkastelua koskeva komission raportti, jossa kuvataan voimassa olevan asetuksen tähänastista soveltamista (Yhdysvaltain teräs- ja alumiinitullien seurauksena asetetut tasapainottavat toimet) ja analysoidaan lyhyesti nykyisen toimenpidevalikoiman (tullit, tavaroiden tuontia tai vientiä koskevat määrälliset rajoitukset sekä julkisia hankintoja koskevat toimenpiteet) riittävyttä. Komissio katsoo voimassa olevan asetuksen toimineen tehokkaasti em. soveltamistapauksessa eikä näe tarvetta kauppapoliittisten toimenpidevaihtoehtojen laajentamiselle tässä vaiheessa.

4.2 Vaikutukset Suomessa

Asetusehdotuksella ei ole suoria taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia. Unionin oikeuksien tehokkaan täytäntöönpanon voidaan arvioida vaikuttavan myönteisesti kansainvälisillä markkinoilla toimiviin suomalaisiin yrityksiin.

5 Ahvenanmaan asema

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n 4 ja 12 kohdan perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

U-kirjelmäluonnosta on käsitelty kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean alaisessa kauppapoliittisessa jaostossa (EU-2) 20-22. tammikuuta 2020.

Komissio esitteli asetusehdotuksen neuvoston kaupallisten kysymysten työryhmässä 18. joulukuuta 2019 ja käsittelyä on jatkettu tammikuun kokouksissa. Komission tavoitteena on saada ehdotus hyväksytyä Kroatian EU-puheenjohtajuuskauden aikana, mahdollisesti jo pääsiäiseen mennessä.

Euroopan parlamentissa asiaa käsittelee kansainvälisen kaupan valiokunta INTA. Tietoja käsittelyaikataulusta ei ole vielä saatavilla.

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee vahvasti monenvälistä sääntöperusteista kauppajärjestelmää. Kaupan jännitteiden lisääntyessä on tärkeää säilyttää toimiva riitojenratkaisujärjestelmä, jolla varmistetaan yhteisesti sovittujen sääntöjen noudattaminen ja luodaan oikeusvarmuutta sekä ennakoitavuutta yritysten toimintaympäristöön.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä jatkaa aktiivisesti ponnisteluja, jotta WTO:n valituselimen tilanteeseen löydettäisiin monenvälinen pysyvä ratkaisu. Samanaikaisesti, ja kunnes valituselin on jälleen toimintakykyinen, on aiheellista tarkastella muitakin vaihtoehtoja unionin oikeuksien turvaamiseksi kauppariidoissa. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti asetuksen vahvistamiseen, sillä tilanteen niin vaatiessa EU:lla tulee olla käytössään riittävä keinovalikoima kaupallisten etujensa puolustamiseksi.

On mahdollista, että alueellisten ja kahdenvälisten kauppasopimusten riitojenratkaisumääräyksiin turvautuminen yleistyy jatkossa WTO-raiteen muututtua epävarmemmaksi. Valtioneuvosto pitää perusteltuna varautua myös tilanteeseen, jossa alueellisen tai kahdenvälisen kauppasopimuksen riitojenratkaisumääräyksen soveltaminen estyy toisen osapuolen toimesta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä varmistaa, että asetusehdotuksen perusteella kolmansille maille mahdollisesti asetettavat vastatoimet ovat oikeassa suhteessa unionille aiheutuneeseen vahinkoon nähden.